

- DERLEME MAKALE -

İL TARIMSAL KALKINMA KURULU'NUN GEREKLİLİĞİ ÜZERİNE DÜŞÜNCELER¹

Cuma YILDIRIM²

Öz

Türkiye’de illerin yönetimine bakıldığında tarım sektörüyle ilişkili birçok kamu kurumu, üretici örgütü, özel sektör, meslek kuruluşu ve üretici olduğu görülmektedir. Ancak tüm bu bileşenleri ortak bir paydada buluşturacak ve sektörün öngörülebilir bir planlama içerisinde yönetilmesini sağlayacak etkin bir kurumsal mekanizma bulunmamaktadır. Bu çalışmanın amacı da bu ihtiyacı karşılayacak nitelikte olan İl Tarımsal Kalkınma Kurulu’nu önermektir. Bu kurul önerisiyle illerde tarım sektörü yönetimindeki aktörlerin ve süreçlerin daha iyi anlaşılması, tarım politikalarının tasarımı ve uygulanmasının nasıl iyileştirilebileceği hedeflenmektedir. Araştırmada İl Tarımsal Kalkınma Kurulu’nun neden gerekli olduğu ve bu kurulun işlevinin ne olacağına yönelik sorulara cevap aranmaktadır. Çalışma, illerde tarım sektörü yönetiminin iyileştirilmesi için sistematik bir çalışma olmadığından keşfedici araştırma niteliğinde olup, literatür taramasına dayanmaktadır. Araştırma sonucunda, mevcut durumda illerde tarım sektörünü yönetecek etkin bir kurumsal mekanizmanın olmadığı ortaya konulmuş ve il tarımsal kalkınma kuruluna duyulan ihtiyaç tespit edilmiştir. Önerilen kurulun kurumsallaşması için ise belediyelerin il tarımsal kalkınma kurulu toplantılarına ev sahipliği yapması ve bu süreci sahiplenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Anahtar Kelimeler: İl Yönetimi, İl Tarımsal Kalkınma Kurulu, Yerel Kalkınma, Tarım Sektörü.

JEL Kodları: Q18, H70, O21.

Başvuru: 14.07.2021

Kabul: 23.08.2021

- 1 Bu çalışma 5-6 Temmuz 2021 tarihleri arasında Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Konferansında sunulan bildirinin gözden geçirilmiş ve genişletilmiş halidir.
- 2 Arş. Gör., Ondokuz Mayıs Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Samsun/ Türkiye, cumayildirim@omu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-3504-8771>.

THOUGHTS ON NECESSITY OF PROVINCIAL AGRICULTURAL DEVELOPMENT BOARD³

Abstract

Considering the provincial administrations in Turkey, there are many public institutions, producer organizations, private sector, professional organizations, and producers related to the agricultural sector. However, there is currently no institutionalized mechanism for gathering these shareholders. Within this scope, the aim of this study is to propose the Provincial Agricultural Development Board, which is capable of meeting this need. This board proposal, it is aimed to better understand the actors and processes in the administration of the agricultural sector in provinces and how to improve the design and implementation of agricultural policies. The study tries to give answers to questions about why the provincial agricultural development board is necessary and what the function of the board is. The study is exploratory research based on a literature review. Because there is no systematic study to improve the administration of the agriculture sector in provinces. Consequently, it has been determined that there is no effective institutional mechanism to administer the agricultural sector in provinces. For the proposed board to be institutionalized, it has been specified that municipalities should own this process and host board meetings.

Keywords: Provincial Administration, Provincial Agricultural Development Board, Local Development, Agricultural Sector

JEL Codes: Q18, H70, O21.

“Bu çalışma Araştırma ve Yayın Etiğine uygun olarak hazırlanmıştır.”

1.GİRİŞ

Tarım sektörü, ulusal ekonomiye katkı sağlaması, nüfusun bir kısmının ekonomik gelirine ve sosyal yaşamına temel oluşturması ve beslenme gibi zorunlu olan bir ihtiyacı karşılaması bakımından bütün toplumlarda oldukça önemli bir yere sahiptir. Türkiye’ye bakıldığında tarım sektörünün, istihdama yüzde 17,2 oranında; ülke ekonomisine ise yüzde 6,6 oranında katkı sağladığı görülmektedir (TÜİKA, 2021). Yine 2021 Ocak-Haziran döneminde tarım sektörünün toplam ihracattaki payı yüzde 3,2 olarak gerçekleşmiş ve 2020 yılında tarım, gıda ve içecek söktüründe toplam 20,7 milyar dolarlık ihracat yapılmıştır (TÜİKb, 2021; TGDF, 2020). Sektörün sahip olduğu bu özel durum dikkate alındığında, sektörün yönetiminde etkili olan aktörlerin etkin ve ahenkli bir şekilde idare edilmesi her daim ihtiyaç duyulan bir konu olarak ortaya çıkmaktadır.

3 The Extended English Summary is located below the Turkish article.

Türkiye’de tarım sektörünün yönetiminden sorumlu en yetkili kuruluş Tarım ve Orman Bakanlığı’dır. Bakanlık, yasal olarak sektörle ilgili politikaların oluşturulmasında, planlanmasında ve ilgili kurum ve kuruluşlarla iş birliğinin yapılarak gerekli koordinasyonun sağlanmasından sorumlu tutulmuştur. Ancak uygulamaya bakıldığında tarım yönetimiyle ilişkili bakanlık dışında pek çok örgüt bulunmaktadır. Bunlardan bazıları; Cumhurbaşkanlığına bağlı Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, bakanlık bünyesinde bulunan bağlı ve ilgili kuruluşlar, İçişleri Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, bölgesel kalkınma idareleri, yerel yönetimler, üniversiteler, meslek kuruluşları ve üretici örgütleridir.

İllerin yönetimine bakıldığında ise merkezi yönetimdeki dağınık yapının bir yansıması olarak tarım sektörüyle ilişkili örgütlenmelerin de oldukça fazla olduğu görülmektedir. Bunların başında; il ve ilçe yönetimi, bakanlığın bölgesel ve il düzeyindeki taşra teşkilatı, kalkınma ajansları, bölgesel kalkınma idareleri, yerel yönetimler, üniversiteler, tarımsal üretici örgütleri, meslek kuruluşları, özel sektör ve üreticiler gelmektedir. Yasal olarak illerin yönetiminde tarım sektörüyle ilgili kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlayacak en önemli idari yapı; illerde il yönetimleri, ilçelerde ise ilçe yönetimleridir. Ancak valiliklerin ve kaymakamlıkların illerdeki bütün kamu kurumlarının, sektörlerin, yatırımların ve desteklerin idare edilmesinden sorumlu oldukları dikkate alındığında, tarım sektörüyle ilgili politikaların uygulanmasında, tarımsal potansiyelin harekete geçirilmesinde, kamu kurumlarının, üretici örgütlerinin ve özel sektörün ahenkli bir şekilde çalışmasında ve üreticilerin beklentilerinin karşılanmasında oldukça etkili olmadıkları görülmektedir (Yıldırım, 2021, 80). Bu durumun bir sonucu olarak, merkezi yönetimin taşra kuruluşları illerin ihtiyaçları doğrultusunda hizmetlerini yerine getirememekte ve üreticilerin beklentileri karşılanamamaktadır.

Bu karmaşık yapı, illerde sektörün yönetiminin iyileştirilmesi ihtiyacını doğurmakta ve kurumsal bir yapının gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Bu çalışmanın amacı da illerin yönetiminde tarım sektörünün öngörülebilir bir planlama çerçevesinde yönetilmesini sağlayacak olan İl Tarımsal Kalkınma Kurulu’nun gerekliliği üzerine olan düşünceleri aktarmak ve yeni oluşturulacak olan kurumsal yapının işleyişi hakkında çıkarımlarda bulunmaktır. Bu kapsamda illerin yönetiminde tarım sektörünün öngörülebilir bir planlama çerçevesinde yönetilmesini sağlayacak bir kurumsal yapının geliştirilmesi bu çalışmanın en önemli gerekçesini oluşturmaktadır. Çalışmanın önemi ise tarım sektörüne yapılan yatırım ve desteklerin üreticilerin beklentilerini karşılayacak şekilde kullanılmasını, illerin tarım potansiyelinin harekete geçirilmesini ve aktörler arasındaki ilişkilerin geliştirilmesini sağlayacak olan bir kurumsal mekanizmanın önerilecek olmasıdır.

Alan yazında yapılan çalışmalar incelendiğinde, tarım sektörünün sürdürülebilirliğinde her ne kadar sektöre yapılan yatırım ve destekler önemli ise sektördeki aktörler arası iş birliği ve koordinasyon konusunun da bir o kadar önemli olduğu görülmektedir. Örneğin Lio ve Liu, (2008) iyi yönetim sağlandığı takdirde daha fazla tarımsal çıktı

üretilebileceğini ve bir üreticinin daha fazla üretim yapabileceğini ampirik olarak ortaya koymuştur (Lio ve Liu, 2008: 511). Mishra ve Dey, (2018) yerel tarımsal değer zincirlerinde koordinasyon, kontrol ve karşılıklı bağımlılığın doğasının farklı olduğunu belirterek sektördeki aktörler arası etkileşimin önemine dikkat çekmiştir (Mishra ve Dey, 2018: 143). Nettle ve arkadaşları ise (2017) tarımsal danışmanlık sisteminde kamu kurumları ile özel sektör arasındaki iş birliğinin önemini belirtmiş ve iş birliğinin sadece hizmetlerin uyumlaştırılmasıyla değil, uygulamanın geliştirilmesiyle de ilgili olduğunu ifade etmişlerdir (Nettle vd., 2017: 193) Benzer şekilde Rijswijk ve Brazendale de (2017) özelleştirilmiş bir yayım sisteminde kamu ve özel sektör aktörleri arasında iş birliğini amaçlayan yenilik ağlarının geliştirilmesinin oldukça önemli olduğunu ifade etmiştir (Rijswijk ve Brazendale, 2017: 260). Poole ve Lynch ise (2003) üreticilerin ticari pazarlara uyumunda özel piyasa bilgisini sunma potansiyeli olan bilgi ve iletişim teknolojilerinin rolünü değerlendirmiştir (Poole ve Lynch, 2003: 117). Dias ve Franco (2018) da üreticilerin farklı örgütlerle iş birliği içerisinde olmalarının ekonomik fayda sağladığını, yeni istihdam alanları oluşturduğunu ve aynı zamanda geleneklerin korunmasına da katkı sunduğunu tespit etmiştir (Dias ve Franco, 2018: 36).

Türkiye’de ise tarım sektöründeki aktörler arası koordinasyonun ve iş birliğinin yeterli olmadığı üst politika belgesi niteliğinde olan II. Tarım Şurası’nda (2004: 592), III. Tarım Şurası’nda (2019), 11. Kalkınma Planı’nda (2019: 92-96), Tarım ve Gıdada Rekabetçi Üretim Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda (2018: 59-292), 2014-2020 Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Belgesi’nde (UKKS) (2021: 23) ve Kırsal Kalkınma Eylem Planı’nda (2015-2018) bir ihtiyaç olarak belirtilmiştir (2015: 12-15). Yine Demirtaş ve arkadaşları, (2016) tarımsal araştırma enstitüleri, üretici örgütleri ve üreticiler arasındaki iş birliğinin geliştirilmesi gerektiğini ortaya koymuş ve araştırma, yayım ve üretici bağının güçlenmesi için çalışmaların mutlaka bir koordinasyon temelinde yürütülmesi gerektiğini ifade etmişlerdir (Demirtaş vd., 2016: 1171). Şener ve Aydoğan (2012) da özellikle illerde kırsal kalkınmaya dair kurumlar arası koordinasyonu ve iş birliğini sağlayacak formel bir mekanizmanın bulunmadığını tespit etmişlerdir (Şener ve Aydoğan, 2012: 124). Gümüşoğlu ve arkadaşları (2020, 647-660) ile Keskin ve Yıldırım (2019: 196-213) ise büyükşehir belediyelerinin yerel kalkınmadaki rolüne dikkat çekmişlerdir. Diğer taraftan illerde koordinasyonu sağlamak amacıyla var olan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü’yle Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın yasal olarak tarım sektörünün idare edilmesinde sistematik bir rolünün olmaması ve İl Koordinasyon Kurulu’nun da icrai bir kurul olmaması nedeniyle illerde tarım sektörünün iyileştirilmesine yönelik çalışmalara ihtiyaç olduğu görülmektedir.

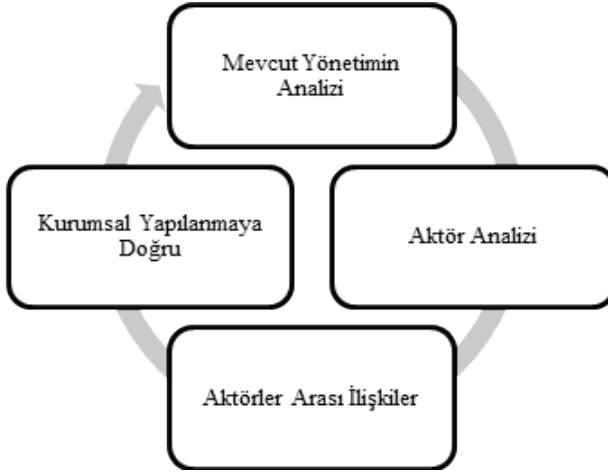
Literatür genel olarak değerlendirildiğinde tarım sektörünün geleceğinde aktörler arası ilişkilerin ne kadar önemli olduğu görülmektedir. Özellikle üreticilerin beklentilerinin karşılanmasında, yönlendirilmesinde ve gelirlerinin artırılmasında bu sürecin oldukça önemli olduğu dikkat çekmektedir. Diğer taraftan Türkiye’ye bakıldığında illerin yönetiminde tarım sektörü bağlamında aktörler arası koordinasyonun ve iş birliğinin

geliştirilmesi konusu, her ne kadar üst politika belgelerinde bir ihtiyaç olarak belirtile de bu konu hakkında sistematik bir çalışmanın olmadığını söylemek mümkündür. Çalışma, illerde tarım sektörü yönetiminin iyileştirilmesi için sistematik bir çalışma olmadığından keşfedici araştırma niteliğinde olup, literatür taramasına dayanmaktadır. Araştırma gerek örgütlenme gerekse de tarımsal yapısıyla diğer iller için örnek teşkil edebilme vasfına sahip olan Samsun ili örneği üzerinden gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda sırasıyla Samsun'da mevcut tarım sektörünün yönetimi incelenmekte, sektörde etkili olan aktörler ve aktörler arası ilişkiler ortaya konulmakta ve son olarak da illerde tarım sektörü yönetiminin iyileştirilmesi için önerilen kurumsal yapıya yer verilmektedir.

2.YÖNTEM

Türkiye'de tarım sektörüne, merkezi ve yerel düzeyde olmak üzere önemli yatırımlar yapılmakta, planlar ve programlar hazırlanmaktadır. Ancak sektöre yapılan yatırımlar ve destekler bazı zamanlar mali kısıtlılıktan öte sektörün yönetilememesi ve aktörler arası iş birliğinin sağlanamaması gibi zorluklarla karşılaştığından amacına ulaşmamaktadır (Yıldırım, 2021). Bu durum, Türkiye'de ulusal tarım politikalarının amaçlarına ulaşması, tarımsal potansiyelin değerlendirilmesi, üreticilerin beklentilerinin karşılanması ve sektöre harcanan emek ve kaynakların boşuna gitmemesi için bütüncül tarım politikalarının söz konusu olduğu bir yönetim bilgisi ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Bu çalışmada da bu ihtiyacı gidermeye yönelik olan İl Tarımsal Kalkınma Kurulu'nun neden gerekli olduğu ve bu kurulun işlevinin ne olacağına yönelik sorulara cevap aranmaktadır. Çalışma, illerde tarım sektörü yönetiminin iyileştirilmesi için sistematik bir çalışma olmadığından keşfedici araştırma niteliğinde olup, literatür taramasına dayanmaktadır.

Bu amaca ulaşmak için Avrupa Komisyonu'nun (2008) sektörel operasyonlarda yönetişimin daha sistematik ve kapsamlı bir şekilde analiz edilmesi ve ele alınması amacıyla hazırlanmış olduğu "Sektör Operasyonlarında Yönetişimin Analiz Edilmesi ve Ele Alınması" rehberinden yararlanılmıştır (European Commission, 2008: 5-59). Bu çerçevede illerde tarım sektörü yönetiminin analiz edilmesi ve iyileştirilmesi süreci şu aşamalardan oluşmaktadır: (1) Mevcut yönetimin analizi, (2) aktör analizi, (3) aktörler arası ilişkiler ve (4) kurumsal yapılanmaya doğru. Araştırma, sektör yönetiminin iyileştirilmesi ihtiyacının yerel düzeyde daha çok hissedildiğinden il düzeyinde planlanmış ve gerek örgütlenme gerekse de tarımsal yapısıyla diğer iller için örnek teşkil edebilme vasfına sahip olan Samsun ili örneği üzerinden gerçekleştirilmiştir. Çalışmada illerde tarım sektörünün yönetiminde etkili olan aktörler; tarımsal kamu kurumları, üretici örgütleri, özel sektör ve üreticiler olarak belirlenmiştir. Araştırmanın kavramsal çerçevesi aşağıda gösterilmektedir.



Şekil 1. Araştırmanın Kavramsal Çerçevesi

Bu çerçeveye göre, mevcut tarım sektörü yönetiminin analizi kısmında, illerin yönetiminde etkili olan kurumların yasal-kurumsal yapılarının incelenerek sektörün nasıl yönetildiğinin ortaya çıkarılması hedeflenmektedir. Aktör analizi aşamasında; sektörün yönetiminde etkili olan aktörler, ilgilerine ve kaynaklarına göre belirlenmekte ve sektörün yönetiminde rolü olan bileşenler ortaya konulmaktadır. Aktörler arası ilişkiler kısmında, analiz edilen aktörlerin yasal ve kaynaklarına göre ne tür bir ilişki içerisinde oldukları tespit edilmektedir. Son olarak ise elde edilen bulgulardan yola çıkarak önerilecek olan kurumsal yapının işleyişine yer verilmektedir.

3.BULGULAR

Türkiye’de tarımsal üreticilerin sorunlarının ve önceliklerinin ulusal tarım politikalarına yansıtılmasında iller oldukça önemli bir role sahiptir. Ancak illerde tarım sektörün yönetiminde etkili olan aktörlerin dağılımı, il düzeyinde sadece tarım sektörünün idare edilmesiyle ilgili kurumsal bir mekanizmanın olmaması, var olan kurumsal mekanizmalarda üreticilerin, üretici örgütlerinin söz sahibi ol(a)maması ve özel sektörün var olan ihtiyaçlar kapsamında yönlendirilememesi üreticilerin ve sektörün sorunlarının ulusal tarım politikalarına yansıtılmasını güçleştirmektedir. Bu çerçevede illerde mevcut tarım sektörünün yönetiminde etkili olan aktörlerin başında; tarımsal kamu kurumları, üretici örgütleri, özel sektör ve üreticiler gelmektedir. Aşağıda sırasıyla bu aktörlerin sektörün yönetimindeki rollerine yer verilmektedir.

3.1 Tarımsal Kamu Kurumları

Türkiye’de devletin taşradaki en üst yönetsel birimini 1982 Anayasası’nın 126. maddesine göre iller oluşturmaktadır. İller 1949 yılında çıkarılan 5442 sayılı *İl İdaresi Kanunu*’na göre idare edilmektedir. Valiler illerin, kaymakamlar ise ilçelerin genel idaresinden sorumludur. İllerde ve ilçelerde genel yönetim idare

kurullarıyla sağlanmaktadır. İl idare kurulu, valinin başkanlığında il müdürlükleri, ilçe idare kurulları ise kaymakamların başkanlığında ilçe müdürlerinin katılımıyla gerçekleşmektedir. Dolayısıyla valiler ve kaymakamlar, merkezde bulunan bakanlıkların taşra örgütlenmesinin ve diğer kamu kurumlarının en üst amiri konumundadır. Bu yetkiye dayanarak valiler ve kaymakamlar, ildeki ve ilçedeki kamu hizmetlerinin koordinasyonundan sorumlu tutulmakta ve ilin sorunlarıyla ihtiyaçlarının giderilmesinde önemli bir idare birimi olarak ortaya çıkmaktadır. Yasaya göre vali bu sorumluluklarını yerine getirmek için “yılda dört defadan az olmamak üzere lüzum gördüğü zamanlarda idarede birliğin sağlanması, işlerin gözden geçirilerek düzenlenmesi, teşkilatın ahenkli çalışması için gereken tedbirlerin alınmasını görüşmek ve kararlaştırmak amacıyla il müdürlerini toplar” denilmektedir (5542/24). Valiliğe yasal olarak verilen bu görev, illerde tarım sektörüyle ilişkili kamu kurumlarının ahenkli bir şekilde çalışmasını sağlamanın mümkün olabileceğini göstermektedir. Diğer taraftan ekonomisi tarıma dayalı olan ilçelerde kaymakamlara daha önemli görevler düşmektedir. Nitekim kaymakamlar, üreticilerin sorunlarını tespit edebilir, ilçedeki tarımsal kuruluşların kuruluş amaçları doğrultusunda çalışıp çalışmadığını denetleyebilir ve tarımsal yapıya uygun tarım politikalarının oluşturulmasına katkı sunabilir.

Uygulamaya bakıldığında illerde vali başkanlığında koordinasyon toplantıları yapılmakta ancak toplantılarda alınan kararlar sektöre yön verememektedir. Bunun temel nedeni ise sektörün yönetiminde etkili olan temel aktörlerin bu süreçte etkin olarak yer al(ma)maması ve toplantılarda alınan kararları uygulayacak ve izleyecek bir mekanizmanın olmamasıdır (Yıldırım, 2021). Örneğin Samsun’da Çarşamba Şeker Fabrikası’nın tekrar açılması veya kenevir yetiştiriciliğiyle ilgili kararların alınmasında, sektördeki aktörlerin ve üreticilerin beklentileri dikkate alınmamış, bu yönde merkezi yönetimin talepleri daha etkili olmuştur. Dolayısıyla vali başkanlığında oluşturulan koordinasyon toplantılarının tarım sektörünün etkin bir şekilde yönetilmesinde ve idare edilmesinde yeterli olmadığı söylenebilir.

Valilik ve kaymakamlık dışında illerde diğer önemli tarımsal kamu kurumları ise diğer bakanlıklara göre en geniş örgütlenmeye sahip olan Tarım ve Orman Bakanlığı’nın taşra örgütleridir. Samsun’a bakıldığında da bunu görmek mümkündür. İlde bu kurumların başında; İl ve 17 İlçe Müdürlüğü, Devlet Su İşleri 7. Bölge Müdürlüğü, Meteoroloji 10. Bölge Müdürlüğü, Orman İşletme Müdürlüğü, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Toprak Mahsulleri Ofisi, Karadeniz Tarımsal Araştırma Enstitüsü ve Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü gelmektedir. Bakanlığın taşra teşkilatı olmasa da Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı’nı ve Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi’ni de bu kapsamda saymak mümkündür.

Bu kurumlar illerde şüphesiz tarım sektörü ve özellikle üreticiler için oldukça önemli bir yere sahiptir. Ancak birbiriyle ilişkili ve ortak çalışma konuları olan bu kurumların öngörülebilir bir planlama çerçevesinde çalışması daha önemli bir konu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu kurumlar içerisinde yönetsel anlamda en kapsayıcı

olanı İl Müdürlükleri'dir. Nitekim müdürlük içerisinde *koordinasyon ve tarımsal veriler şube müdürlüğü* bulunmaktadır. Bu şube, il müdürlüğünün kendi içerisindeki koordinasyondan sorumlu tutulmakta ve üreticiler ile diğer araştırma kuruluşları arasında köprü vazifesi görmektedir. Ancak bölge ve il düzeyinde örgütlenen bakanlığın diğer taşra teşkilatı, il müdürlüklerine bağlı olarak görevlerini yerine getirmemekte ve doğrudan bakanlığın merkez örgütlenmesine karşı sorumlu olmaktadır. Bu durum illerde tarım sektörünün yönetilmesinde önemli aksaklıklar çıkarmakta ve kurumlar arasında çatışmalara, kaynak israfına ve sonuç olarak da parçalı bir yapının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu durumun bir sonucu olarak yine Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı, Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi, Samsun Büyükşehir Belediyesi ve bakanlık tarafından sektöre yapılan yatırımlar, destekler ve projeler tekrarlara neden olmakta, amaçlanan hedeflerine ulaşamamakta ve üreticilerin beklentileri karşılanamamaktadır (Yavuz ve Dilek, 2019: 65).

Sonuç olarak illerde tarımsal kamu kurumlarının sektörün yönetiminde oldukça fazla sayıda örgütlenmeye sahip olduğu görülmektedir. Ancak icrai bir yönü olmayan valilik il koordinasyon toplantıları dışında, bakanlığın yatay taşra örgütleri arasında gerekli koordinasyonu sağlayacak etkin bir kurumsal yapının olmadığı belirtilebilir. Dolayısıyla araştırma kapsamında önerilen İl Tarımsal Kalkınma Kurulu'nun sektörün farklı aktörleri arasındaki iş birliğini geliştirmesinin yanı sıra tarımsal kamu kurumları arasında da koordinasyonun sağlanması bakımından oldukça gerekli olduğu görülmektedir.

3.2. Tarımsal Üretici Örgütleri

İllerde tarım sektörünün yönetiminde etkili olan diğer bir aktör tarımsal üretici örgütleridir. Üretici örgütleri, yeterli gelire ve kaynağa sahip olmayan üreticilerin yaşam standartlarının yükseltilmesinde ve yoksulluğun azaltılmasında önemli bir role sahiptir. Bunun yanı sıra üretici örgütleri, özellikle küçük aile üreticilerinin gelirlerinin artırılmasında, pazara ulaşmalarında, piyasa hakkında doğru bilgiye ulaşmalarında, çıkarlarının korunmasında, üretim kalitesinin ve verimliliğinin artırılmasında, tarımsal yeniliklerden haberdar olmalarında ve sektörün yönetiminde baskı grubu oluşturmaları bakımından da oldukça önemlidir (Lerman ve Parliament, 1991: 15-29). Nitekim dünyada üretici örgütleri toplumsal kalkınmada etkili bir araç olarak kullanılmaktadır. Türkiye'de de üretici örgütlerinin ortaya çıkışı dünyadaki gelişmelere paralel olarak ortaya çıkmaya başlamıştır. Ancak dünyada 1850'li yıllarda ortaya çıkmaya başlayan ilk örgütler kendi kendine yardım ilkesiyle ortaya çıkarken, Türkiye'de örgütlerin ortaya çıkışı kamu eliyle başlamış ve bu etki günümüze kadar devam etmiştir.

Türkiye'de üretici örgütleri, sayıları itibariyle tarihsel süreç içerisinde artma eğilimi göstermiş ama yeterli bir örgütlenme yapısı ve felsefesi bir türlü oluşmamıştır. Örneğin günümüzde 13.161 üretici örgütü bulunurken sadece Samsun ilinde 111 tane üretici örgütü bulunmaktadır. Ulusal düzeyde bu örgütlere üye olan üretici sayısı

ise yaklaşık 10 milyon düzeyindedir (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2021). Ancak bu örgütlerin büyük çoğunluğu kuruluş amaçları doğrultusunda çeşitli nedenlerden dolayı faaliyet gösterememektedir. Örgütlerin en çok bilenen ve bir türlü aşılamayan sorunlarının başında; finansmana erişim sorunu, yönetsel sorunlar, mevzuat, denetim, üst örgütlenme, yetersiz altyapı ve kaynak sorunları gelmektedir (İnan, 2008: 260-270; Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 2012: 34-49; Tan ve Karaönder, 2013: 87-94; Semerci, 2015: 65-73; Topuz ve diğerleri, 2017: 140-161).

Samsun'daki tarımsal üretici örgütlerinin yaşamış oldukları sorunlar da ulusal düzeyde örgütlerin yaşamış oldukları sorunlara benzerlik göstermektedir. Ancak uygulamada bu yapısal sorunların yanı sıra sektörün yönetiminde üretici örgütlerinin bir aktör olarak görülmemesi, beklentilerinin dikkate alınmaması ve söz sahibi olamamaları gibi önemli sorunlar da bulunmaktadır. Hâlbuki örgütler sahada üreticilerin en önemli temsilcileri ve görünün yüzleri konumundadır. Dolayısıyla örgütlerin tarım sektörünün yönetim sürecine aktif olarak katılması ve beklentilerinin karşılanması için İl Tarımsal Kalkınma Kurulu'na ihtiyaç bulunmakta ve örgütlerin bu kurul içerisinde aktif olarak yer alması gerekmektedir.

3.3. Tarımda Özel Sektör

Tarım sektörünün yönetiminde özel sektör, tarımsal kamu kurumları ve üretici örgütleri gibi doğrudan sektörün yönetiminde etkili olarak yer almamakta ancak sektörün sürdürülebilirliğinde özel sektör yatırımlarının ve desteklerinin önemli bir yeri bulunmaktadır. Özel sektör kuruluşları, tarım sektörüne yatırım yapma ve faaliyet gösterme yaklaşımlarını geliştirmede katalizör bir rol oynamakta ve tarımsal kalkınmada özel sektör bilgisinden, uzmanlığından ve yenilikçiliğinden yararlanılması gerekmektedir (FAO, 2021). Diğer taraftan özel sektör tarafından yapılan tarımsal araştırma geliştirme çalışmaları sektörün gelişmesinde önemli bir rol oynamakta ve kamu kurumlarıyla özel sektör iş birliğinin geliştirilmesi kilit bir konu olarak ortaya çıkmaktadır (Fuglie, 2016: 29-38). Dolayısıyla özel sektörün tarımsal kalkınmadaki rolünün desteklenmesi ve illerin ihtiyaçları doğrultusunda yönlendirilmesi gerekmektedir.

Özel sektörün tarımdaki en önemli fonksiyonları arasında her ne kadar yatırımlar ön plana çıksa da 1980'li yıllardan sonra sektörde, tarımsal kamu yönetiminin düzenleyici ve denetleyici bir konuma çekilmesiyle neredeyse her alanda özel sektöre yer açılmıştır. Özellikle tarımsal girdi temininde, pazarlamada, işlemede, kredi alımında, üreticilerin yönlendirilmesinde, tarımsal teknolojiye ve daha birçok alanda özel sektörü görmek mümkün olmuştur. Ancak Türkiye'de örgütsüz küçük aile üreticilerinin varlığı dikkate alındığında devletin piyasadan tamamen çekilmesi tam anlamıyla mümkün olmamıştır. Bu süreçte devlet küçük aile üreticilerini desteklemeye devam etmiş fakat özellikle girdi maliyetlerinin aşırı yükselmesinden dolayı verilen destekler yetersiz kalmış ve üreticiler, özel sektör karşısında bir varlık gösterememiştir. Dolayısıyla bu sonuç, özel sektörün de içerisinde yer aldığı ve üreticilerin beklentilerinin karşılandığı

İl Tarımsal Kalkınma Kurulu'nu gerekli kılmıştır.

Uygulamada kamu kurumları, üretici örgütleri ve özel sektör arasındaki bağın gelişmesi ve kurulun bu anlamda düzenleyici bir role sahip olmasının sektörün geleceği bakımından hayati bir öneme sahip olduğu belirtilebilir. Samsun'a bakıldığında da özel sektör ile üniversitelerin tarımsal Ar-Ge faaliyetlerinin desteklenmesi, araştırma enstitülerinin altyapılarının diğer kuruluşlara açılması ve kamu-özel sektör iş birliğinde Ar-Ge projelerinin yapılması gerektiği "Samsun İli Tarım ve Kırsal Kalkınma Eylem Planı'nda (2018-2023)" bir hedef olarak belirtilmiştir (Bozoğlu, 2018: 67). Diğer taraftan tarımsal üretici örgütleriyle özel sektör temsilcilerinin sözleşmeli tarım temelinde buluşması ihtiyacı da bulunmaktadır.

3.4. Tarımsal Üreticiler

Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumu verilerine göre tarım sigortalı üretici sayısı 556 bin kişidir (SGK, 2021). Yine sektörde 4 milyon 870 bin kişi istihdam edilmektedir (TÜİK, 2021). Tarımsal üreticiler, sektörün üretim kısmını-temelini oluşturmaları bakımından sektörün yönetiminde oldukça önemli bir yere sahiptirler. Nitekim tarımsal üretimin yeterli düzeyde yapılmaması, ülkeleri gıda güvenliği konusunda karşı karşıya bırakmakta ve ulusal bağımsızlığı oldukça olumsuz etkilemektedir. Aynı zamanda tarımsal arzın talebi karşılamaması durumunda ise gıda fiyatları artmakta ve bu durumdan da tüketiciler oldukça olumsuz etkilenmektedir (Eren, vd., 2017: 1-16). Dolayısıyla tarımsal üreticiler, üretim yaparak sadece kendilerine ekonomik gelir sağlayıcı bir iş yapmamakta, ülke sınırları içerisinde yaşayan herkesin beslenmesi gibi önemli bir fonksiyonu da yerine getirmektedir. Bu durum üreticilerin, üretim sürecinde yaşamış oldukları sorunların sadece kendilerini değil bütün ülke vatandaşlarını da yakından ilgilendirdiğini göstermektedir.

Türkiye'de tarımsal üreticilerin günümüzde yaşamış oldukları sorunları dörde ayırarak incelemek mümkündür: (1) tarımsal yapı, (2) piyasa yapısı, (3) örgütlülük düzeyi ve (4) kamu hizmetlerine erişim. Türkiye'de üreticilerin tarımsal yapıyla ilgili karşılaştıkları sorunların başında; tarım arazilerinin küçük ölçekli, parçalı ve dağınık olması gelmektedir. Nitekim tarımsal işletme başına düşen ortalama arazi varlığı bakımından Türkiye ile OECD'deki diğer ülkeler karşılaştırıldığında, Türkiye'nin en düşük ortalama arazi varlığına (işletme başına 5,9 hektar) sahip olduğu dikkat çekmektedir (Birişik, 2019: 89). Bu yapı, üreticilerin ekonomik olarak yeter gelire sahip olamamasına, geleneksel yöntemler kullanmasına neden olmaktadır. Diğer taraftan girdi maliyetleri artmakta ve kalite ve verimliliği artırıcı uygulamaların hayata geçmesi zorlaşmaktadır.

Üreticilerin karşı karşıya kaldığı diğer bir sorun alanı ise piyasa yapısıdır. Tarımsal üretimde, özellikle girdilerin ve pazarlama sürecinin serbest piyasaya bırakılması, üreticileri oldukça zor durumda bırakmıştır. Bunda devletin tarım sektörünün yönetiminden alternatifini koymadan çekilmesinin büyük etkisi bulunmaktadır (Önal, 2019: 62-74; Kayhan, 2018: 15). Hâlbuki Türkiye'de üreticilerin tarımsal

yapılarından kaynaklı olarak gerek girdi temininde gerekse de ürün fiyatlarının belirlenmesinde her zaman devletin müdahalesine ihtiyaç bulunmaktadır. Uygulama sonuçlarına bakıldığında, özel sektör karşısında üreticiler, girdi maliyetlerini karşılamakta zorlanmakta ve bunun bir sonucu olarak üreticiler üretimden çekilmek zorunda kalmaktadır. Üreticilerin bu yapı içerisinde üretimi sürdürebilmelerinin en etkili yolu örgütlenmeden geçmektedir. Ancak üreticilerde örgütlenme bilincinin yeterli olmaması ve örgütlerin kurumsal kapasitelerinin düşük düzeyde olması bu yolu da kapatmaktadır. Yine kırsal kesimde temel kamu hizmetlerinin sunumunun yetersiz olması, kır-kent arasındaki farklılıkların artması, üreticileri üretim sürecinden uzaklaştıran diğer bir etmen olarak ortaya çıkmaktadır. Samsun'a bakıldığında da ulusal düzeyde üreticilerin yaşamış oldukları sorunların benzerlerinin bu ilde de yaşandığını söylemek mümkündür. Dolayısıyla illerde kurulması önerilen İl Tarımsal Kalkınma Kurulu'nda sorunların doğrudan kaynağı olan üreticilerin de yer alması hayati bir öneme sahiptir. Nitekim üreticilerin sorunlarından ve beklentilerinden bağımsız olarak oluşturulan tarım politikalarının amaçlarına ulaşması mümkün değildir.

3.5 Aktörler ve Aktörler Arası İlişkiler

İllerin yönetiminde tarım sektöründeki aktörlerin öngörülebilir bir planlama içerisinde hareket etmesi sürdürülebilir tarım politikalarının hayata geçmesinde, kırsal yoksulluğun azaltılmasında ve geçim kaynaklarının sağlanmasında oldukça önemli bir yere sahiptir. Sektör yönetiminin iyileştirilmesi, üreticilere daha az risk ve koşullar altında üretim yapmalarını, rekabet güçlerini geliştirmelerini ve sektöre yapılan yatırımların ve desteklerin amaçlarına ulaşmasını sağlayabilir. Etkili bir sektör yönetiminin önündeki temel zorluklar, sektörün ihtiyaçları hakkında sınırlı bilgi, sektör bileşenlerinin sınırlı katılımı ve yetersiz kaynaklardır. Güçlü bir sektör yönetiminin yokluğu, koordinasyonsuz bir şekilde sektörün yönetiminde yer alan bileşenlerin güçlerinin dağılmasına ve sonuç olarak da sektörün kapasitesinin gelişmemesine neden olmaktadır. Tarım sektörü yönetiminin iyileştirilmesi için ise güçlü ve vizyoner liderlik, siyasi irade ve destek, kapsayıcılık ve temsil, bilgi yönetimi, ekonomik sürdürülebilirlik ve hesap verebilirlik ilkelerini kapsayacak yönetsel bir mekanizmanın olması gerekmektedir (Bizimana, 2019: 1-2).

Bir önceki başlıkta da görüldüğü üzere kamu kurumları-üretici örgütleri-özel sektör ve üreticiler illerde tarım sektörünün yönetiminde olması gereken önemli bileşenler olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak mevcut durumda bu aktörleri bir araya getirecek olan kurumsal mekanizmaların yeterli olmadığı görülmektedir. Türkiye'de tarım sektöründeki aktörler arası ilişkilere bakıldığında, her ne kadar üretimden tüketime kadar olan süreçte özel sektör varlık gösterse bile özellikle sektörün yönetimi bağlamında halen kamu yönetiminin etkin olduğu görülmektedir. Nitekim sektörün planlanmasında, yönlendirilmesinde, koordinasyonun sağlanmasında ve tarımsal destek ve yatırımlarda bunu görmek mümkündür. Ancak tarımsal kamu yönetimi, her ne kadar sektörün yönetimiyle ilgili politikaların oluşturulmasından sorumluysa da

ulusal politikaların, stratejilerin ve programların uygulamaya geçmesinde özel sektör de yer almaktadır. Bu ilişki, tarımsal kamu yönetimiyle, özel sektör arasındaki ilişkiyi doğurmakta ve sektörün sürdürülebilirliği için önemli bir etkileşim olarak ortaya çıkmaktadır.

Tarımsal üretici örgütleri ile kamu kurumları arasındaki ilişkinin varlığı ise örgütlerin, üreticilerin temsilcileri olmalarından ve kamunun denetiminde olmalarından kaynaklanmaktadır. Yine örgütlerin pazarlama kanallarının geliştirilmesinde, eğitilmesinde ve desteklenmesinde kamu ile örgütler arasında somut ilişkiler bulunmaktadır. Üretici örgütleri ile özel sektör arasındaki ilişkinin temeli ise örgütler ile özel sektör arasında yapılan sözleşmeli tarım anlaşmalarına, ürünlerin pazarlanmasına, saklanmasına, işlenmesine ve tarımsal girdilerin tedarik edilmesine dayanmaktadır. Üreticiler ile diğer üç bileşen arasındaki ilişki ise sektörün temelini oluşturur tarımsal üretimi gerçekleştirmelerine bağlıdır. Üreticiler ekimden hasata kadar kamu kurumları-üretici örgütleri ve özel sektör ile etkileşim halinde olmaktadır. Dolayısıyla bu dört temel aktörün bir araya geldiği ve güçlerinin birleştirildiği bir kurumsal mekanizmaya olan ihtiyaç ortaya çıkmış olmaktadır. Bir sonraki kısımda bu ihtiyacı gidermeye yönelik önerilen kurumsal mekanizmanın işleyişine yer verilmektedir.

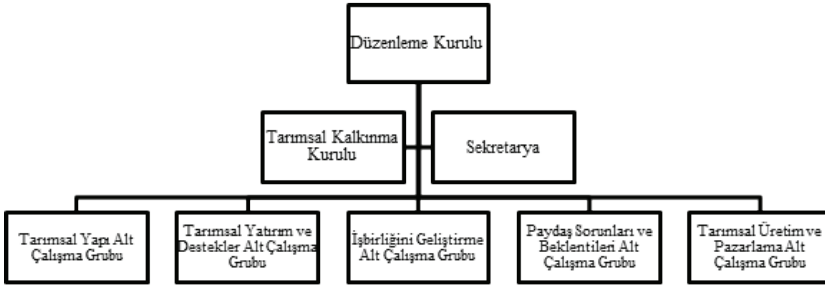
3.6 Kurumsal Yapılanmaya Doğru: İl Tarımsal Kalkınma Kurulu

İllerde tarım sektörünün yönetimine bakıldığında sektörün yönetiminde etkili olan aktörleri etkin bir şekilde çalıştıracak yeterli bir kurumsal mekanizmanın olmadığı görülmektedir. Başta kamu kurumlarının kendi aralarında olmak üzere, üretici örgütleri, özel sektör ve üreticiler arasındaki ilişkilerde de bunu hissetmek mümkündür. Bu ihtiyacı gidermeye yönelik ulusal düzeyde girişimler olmuşsa da il düzeyinde sektörün yönetiminde iş birliğini ve koordinasyonu geliştirmeye ve güçlendirmeye yönelik yeterli girişimlerde bulunulmamıştır⁴. Var olan yapıların etkisizliği ise yeni bir kurumsal mekanizma ihtiyacını meydana çıkarmıştır. Çalışma kapsamında önerilen mekanizma; üreticilerin sorunlarını-beklentilerini, tarımsal yapıyı, yatırım ve destekleri önceleyen aktörlerin katılımını ve karar sahibi olabileceği bir yapıyı esas almaktadır. Buradaki temel amaç illerdeki tarım sektörüyle ilgili aktörlerin bir takım sinerjisi şeklinde çalışmasına katkı sunmaktır.

Önerilen kurul tüzel bir kişilik olarak düşünülebileceği gibi önceleri bir sosyal girişim platformu olarak da tasarlanabilir. Kurulun kurumsallaşma yapısına, yapılan

4 Özellikle UKKS'de tarım sektörünü doğrudan ilgilendirmese de kırsal kesime sunulan hizmetlerde iş birliği ve koordinasyon ihtiyacı açıkça belirtilmiş ve "Kırsal Kalkınma Planı İzleme Komitesi" kurulmuştur. Ulusal düzeyde komite, bakanlık bünyesinde ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü sekreteryasında yapılırken yerel düzeyde ise valilikler ve kaymakamlıklar sorumlu tutulmuştur. Ancak uygulamaya bakıldığında 11. Kalkınma Planı'nda "Tarım ve kırsal kalkınma alanında oluşturulan konsey, komite, komisyon ve kurul gibi yapılarda kamu dışı kuruluşların üyeliği artırılmalıdır" hedefi ortaya konulmuş ve kurulan komitenin yapısında eksiklikler görülmüştür. Diğer taraftan illerin yönetiminde komitenin nasıl işleyeceği açıkça belirtilmemiş ve sonuç olarak illerde tarım sektörü yönetiminde etkili olan aktörler arasında iş birliği ve koordinasyon yeterli düzeyde gelişmemiştir.

toplantılar neticesinde karar verilmeli ve bu işin sahiplenicisi belediyeler olmalıdır. Bu çerçevede özellikle büyükşehir belediyelerinin hizmet sunum alanının 6360 sayılı yasayla birlikte il sınırlarına kadar genişletilmesinden dolayı başkanlar, sadece kent merkezinde yaşayan vatandaşlardan değil, ildeki bütün seçmenlerin beklentilerini karşılamak ve sorunlarıyla ilgilenmek durumunda kalmıştır. Diğer taraftan valiler, kaymakamlar ve diğer kamu yöneticileri atanarak göreve geldikleri için, yönetici-vatandaş arasındaki ilişki tam olarak gelişmemekte ve vatandaşların kamu yöneticilerinin hizmet sunum kapasitelerini değerlendirmeye yönelik herhangi bir tasarrufları bulunmamaktadır. Ancak belediye başkanları doğrudan o yörede yaşayan vatandaşlar tarafından seçilerek göreve geldiği için başkanlar, bir sonraki seçimi de düşünerek, seçildiği dönem içerisinde ildeki bütün vatandaşların beklentilerine cevap vermek durumunda kalmaktadır. Dolayısıyla belediye koordinasyonunda her yıl en az bir kez düzlenecek olan “İl Tarımsal Kalkınma Buluşmaları” gerçekleştirilmeli ve sektörün yönetiminde etkili olan tüm aktörler sürece aktif olarak katılmalıdır. Bu toplantılar, tarımsal kamu yönetiminin, üretici örgütlerinin, özel sektörün ve üreticilerin doğrudan yer alabildiği bir platform haline dönüşmelidir. Alınacak olan kararların müzakere temelinde alınması gerekmektedir. Kurulun yapacağı işlerin başında; ilin tarımsal yapısının ortaya çıkarılması, üreticilerin sorunlarının ve beklentilerinin tespit edilmesi, sektörün ihtiyacı olan yatırım ve desteklerin belirlenmesi, tarımsal üretimin planlanması ve pazarlama kanalları üzerine durum analizi yapmak gelmektedir. Bu ve buna benzer çalışmaların yapılması için kurulda alt çalışma gruplarının da oluşturulması gerekmektedir. Önerilen İl Tarımsal Kalkınma Kurulu'nun, düzenleme kurulu, tarımsal kalkınma kurulu, sekretarya ve alt çalışma gruplarından oluşması önerilmektedir. Aşağıdaki şekilde kurulun yapısına yer verilmektedir.



Şekil 2. İl Tarımsal Kalkınma Kurulu

Düzenleme kurulunda belediye başkanı, vali ve kaymakamlar bulunmalıdır. İl ve ilçe mülki amirlerinin düzenleme kurulunda yer almasının önemi ildeki ve ilçedeki kamu kurumlarının amiri olmalarından kaynaklanmaktadır. Böylece belediye başkanı, vali ve kaymakam arasında bir iş birliği ortaya çıkmış olacak ve kurulun sürdürülebilirliği sağlanmış olacaktır. Tarımsal kalkınma kurulu ise sektörün yönetiminde etkili olan aktörlerin kendi aralarında verecekleri karara bağlı olarak onların temsilcilerinden oluşmalıdır. Sekretarya ise kurulda alınan kararları kayıt altına almalı, kurul tarafından

belirlenen politikaların uygulanmasını ve izlenmesini takip etmelidir. Sekreteryanın oluşturulmasında alanında uzman kişilerin görevlendirilmesi gerekmektedir. Çalışma alt grupları da tarımsal kalkınma kurulu tarafından oluşturulmalı ve istenilen çalışmalar rapor halinde toplantılarda tartışılmalıdır.

4.TARTIŞMA

Tarım sektörünün yönetiminde yaşanan en dikkat çekici zorluk, aktörler arasında koordinasyonun ve iş birliğinin yeterli düzeyde sağlanamamasıdır. Sektörde koordinasyon işlevi tam olarak yerine getirilmediği takdirde; oluşturulan politikalar gerçeklerle bağdaşmamakta, uygulamaya geçmemekte, tekrarlanmakta ve kaynak ve zaman kaybı gibi israflar yaşanmaktadır (Beschel vd., 2018: 147). Hâlbuki sektördeki aktörler arası koordinasyonun ve iş birliğinin geliştirilmesinin sektörün geleceğiyle ilgili önemli olduğuna yönelik literatürde oldukça fazla kanıt bulunmaktadır (Lio ve Liu, 2008: 511; Mishra ve Dey, 2018: 143; Rijswijk ve Brazendale, 2017: 260; Poole ve Lynch, 2003: 117; Dias ve Franco, 2018: 36; Nettle vd., 2017: 193). Ancak kamu kuruluşlarının birlikte daha etkin bir şekilde çalışmasını sağlamaya yönelik sayısız çabaya rağmen, koordinasyon sorunlarını çözmek için hâla standart bir yöntem bulunmamaktadır. Koordinasyonu sağlamaya yönelik araçların ülke koşullarına uygun olması gerektiği gibi, koordinasyon ihtiyacı da ülkeler ve politika alanlarında farklılık gösterebilmektedir. Dolayısıyla koordinasyon girişimlerinin başarısının ve başarısızlığının çoğunun bağlama göre değişebileceğini söylemek mümkündür (Peters, 2018: 9).

İllerde tarım sektörü yönetiminin iyileştirilmesi konusu II. Tarım Şurası'nda (2004: 592), III. Tarım Şurası'nda (2019), 11. Kalkınma Planı'nda (2019: 92-96), Tarım ve Gıdada Rekabetçi Üretim Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda (2018: 59-292), 2014-2020 Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Belgesi'nde (UKKS) (2021: 23) ve Kırsal Kalkınma Eylem Planı'nda (2015-2018) (2015: 12-15) bir ihtiyaç olarak belirtilmektedir. Uygulamada da tarım sektörü bağlamında illerde koordinasyon ihtiyacının olduğu tespit edilmiştir (Şener ve Aydoğan, 2012: 124; Demirtaş ve arkadaşları, 2016: 1171; Bozoğlu, 2018: 67). Bu durumun ortaya çıkmasında illerde tarım sektörünün yönetiminden formel olarak sorumlu bir mekanizmanın olmaması ve var olan yapıların da yeterli olmaması etkili olmaktadır. Dolayısıyla bu çalışmada, illerde tarımsal kamu kurumlarını, üretici örgütlerini, özel sektörü ve üreticileri bir araya getirecek olan kurumsal bir mekanizma ihtiyaç bulunduğu tespit edilmiş ve bu süreci yürütecek olan İl Tarımsal Kalkınma Kurulu önerilmiştir.

SONUÇ

Tarım sektöründe kamu kurumları, üretici örgütleri, özel sektör ve üreticiler arasındaki ilişkilerin gelişmiş olması, özellikle politika yapıcılarının doğru ve sürdürülebilir politikalar yapmaları ve bunların düzenli bir şekilde hayata geçirilmesi için oldukça önemli bir yere sahiptir. Bu kapsamda günümüzde her ne kadar illerin yönetiminde

valiler, ilçelerin yönetiminde ise kaymakamlar bu konuda yetkili amir olsa da tarım sektörünün temel bileşenini oluşturan üreticiler, illerde atanmış kişilerden ziyade seçilmiş kişileri daha çok tanımakta ve onlardan beklentileri daha yüksek olmaktadır. Bu durum hâlihazırda 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyelerine verilen tarım sektörünü destekleme göreviyle somutlaşmış durumdadır. Diğer taraftan kentsel bir yönetim birimi olan belediyelerin bu görevi tek başlarına sürdürmesi mümkün değildir. Ancak belediyeler yerel halka en yakın yönetim birimleri olmaları nedeniyle illerde tarım sektörünün yönetiminin iyileştirilmesinde kendi kaynaklarını da kullanarak katalizör görevi görebilir ve tarımsal kalkınmanın sağlanmasında etkin bir rol oynayabilir. Bu sürecin kurumsallaşması için İl Tarımsal Kalkınma Kurulu'na gerek duyulmaktadır. Bu kurul ile illerde tarım sektörünün yönetiminde etkili olan kamu kurumları, üretici örgütleri, özel sektör ve üreticiler belediye ev sahipliğinde düzenlenecek olan toplantılarda ortak bir paydada buluşturulabilir. Böylece sektörün yönetimine yapılan yatırım ve destekler daha etkili kullanılabilir. Üretici örgütlerinin kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesine katkı sunulabilir. Özel sektörün bilgi, tecrübe ve yatırım olanaklarından faydalanabilir ve üreticilerin beklentileri yeterli düzeyde karşılanabilir. İllerde oluşturulacak olan bu kurumsal mekanizmayla yerel kalkınmaya ve oradan ulusal kalkınmaya katkı sunulabilir. Bu çerçevede İl Tarımsal Kalkınma Kurulu'nun etkililiğini görmek içinse atanmış ve seçilmiş kamu görevlilerinin bu süreci üstlenerek işe başlamaları yeterli olacaktır.

THOUGHTS ON NECESSITY OF PROVINCIAL AGRICULTURAL DEVELOPMENT BOARD

1.INTRODUCTION

There are many organizations related to the agricultural sector in the provinces. These are the provincial and district administration, the regional and provincial organization of the ministry, development agencies, regional development administrations, local governments, universities, agricultural producer organizations, professional organizations, private sector, and producers. Provincial and district administrations are the most essential administrative structure that will provide coordination among the organizations related to the agricultural sector in the administration of provinces. However, it can be claimed that the provincial and district administrations are not effective in this regard. This ineffectiveness creates the need to improve the administration of the sector within provinces and reveals the need for an institutional structure. This study aims to convey thoughts on the necessity of the Provincial Agricultural Development Board, which will ensure the administration of the agricultural sector within the framework of predictable planning in the administration of the provinces. The present study tries to give answers to questions about why the provincial agricultural development board is necessary and what the function of the board is.

2.METHODOLOGY

The study is exploratory research based on a literature review. Because there is no systematic study to improve the administration of the agriculture sector in provinces. To achieve this aim, the study focused on the guide of the European Commission (2008) “Analyzing and Addressing Governance in Sector Operations” (European Commission, 2008: 5-59). The study consists of four phases: (1) analysis of current administration, (2) analysis of actors, (3) relations between actors, and (4) towards institutional structuring. This is provincial-level research and was conducted over in the province of Samsun. In the study, actors who are effective in the administration of agricultural sector in provinces were determined as agricultural public institutions, producer organizations, private sector, and producers.

3.RESULTS

In the study, it has been determined that public institutions, producer organizations, private sector, and producers are essential components that should be in the administration of agricultural sector in provinces. However, there is no currently institutionalized mechanism to bring these shareholders together. Public institutions have a critical role in the administration of the agricultural sector in provinces. The agricul-

tural public administration is responsible for the administration of the sector, but the private sector is also involved in the implementation of national policies, strategies, and programs. The relationship between producer organizations and the private sector bases on contractual agricultural agreements between organizations and the private sector, marketing, storage, processing of products, and supply of agricultural inputs. The relationship between producers and the other three components is dependent on producers achieving the agricultural output that forms the basis of the sector. Therefore, there should be an institutional mechanism where those four main actors and their strengths come together.

The proposed board should be a legal entity or design as a social enterprise platform. Meetings of the provincial agricultural development board should do at least once a year under the coordination of municipalities, and all stakeholders in the administration of the sector should actively take part in this process. These meetings should consider as a platform where direct participation of agricultural public administration, producer organizations, private sector, and producers. The proposed provincial agricultural development board should consist of the regulatory board, executive board, secretariat, and sub-working groups. The regulatory board ought to include the mayor, governor, and district governors. The agricultural development board should consist of representatives of the actors who are effective in the administration of the sector. The secretariat should consist of experts in the field. The agricultural development board should establish working subgroups, and the desired studies should present in a report.

4.DISCUSSION

There is a great deal of evidence in the literature for improving the administration of agricultural sector and improving coordination and cooperation between actors in the sector (Lio and Liu, 2008: 511; Mishra and Dey, 2018: 143; Rijswijk and Brazen-dale, 2017: 260; Poole and Lynch, 2003: 117; Dias and Franco, 2018: 36; Nettle et al., 2017: 193). However, despite numerous efforts to make public institutions work together more effectively, there is still no standard method for solving coordination problems (Peters, 2018: 9). The question of improving the administration of agricultural sector in Turkey is mentioned as a requirement in many policy documents. In practice, it was also reported that there is a need for coordination in provinces in the context of the agricultural sector (Şener and Aydoğan, 2012: 124; Demirtaş et al., 2016: 1171; Bozoğlu, 2018: 67). The most crucial factor in the emergence of this situation is the absence of a sufficient formal mechanism to administer the agriculture sector in the provinces. Therefore, in this study, it has been determined that there is no effective institutional mechanism to administer the agricultural sector in provinces, and the Provincial Agricultural Development Board has been proposed as the executive of this process.

CONCLUSION

Municipalities can act as catalysts by using their resources to improve the administration of agricultural sector in provinces and play an active role in ensuring agricultural development. The provincial agricultural development board is a crucial element to institutionalize this process properly. Thanks to this board, public institutions, producer organizations, private sector, and producers that are effective in the administration of agricultural sector in provinces can bring together on common ground at the meetings hosted by the municipality. Thereby, it can contribute to the more effective use of investments and supports made in the sector, improve the institutional capacities of producer organizations, benefit from the knowledge, experience, and investment opportunities of the private sector, and meet the expectations of the producers. It may also contribute to local and national development. Within this framework, to see the effectiveness of the provincial agricultural development board, it will be enough for appointed and elected public officials might start the work by undertaking this process.

KAYNAKÇA

- Beschel, R. P., Cameron, B. J., Kunicova, J. and Myers, C. B. (2018). Improving Public Sector Performance: Through Innovation and Inter-Agency Coordination (English). Global Report Public Sector Performance Washington, D.C.: World Bank Group. Erişim: 17.06.2021, <http://documents.worldbank.org/curated/en/833041539871513644/Improving-Public-Sector-Performance-Through-Innovation-and-Inter-Agency-Coordination>.
- Birişik, N. (2019). *Küresel ve Ulusal Ölçekte Tarım ve Gıda Politikaları "Gerçekler, Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. DH Basın Yayın Matbaacılık: Ankara.
- Bizimana, C. (2019). *Agricultural Sector Governance*, Knowledge Compendium for Malabo Domestication 1, Published by African Union Commission-Department for Rural Economy and Agriculture (AUC-DREA) and African Union Development Agency – NEPAD.
- Bozoğlu, M. (2018). *Samsun İli Tarım ve Kırsal Kalkınma Eylem Planı*, Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı, Erişim: 18.06.2021, <https://www.oka.org.tr/assets/upload/dosyalar/tarim-ve-kirsal-kalkinma-eylem-plani-39-77.pdf>.
- Demirtaş, M., Demirtaş, R. ve Subaşı, O. S. (2016). "Türkiye’de Araştırmacı-Yayımcı-Çiftçi Bağının Güçlendirilmesi Çalışmaları", *XII. Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi*, 25-27 Mayıs 2016, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta. 1163-1172.
- Dias, C. and Franco, M. (2018). "Cooperation in Tradition or Tradition in Cooperation? Networks of Agricultural Entrepreneurs", *Land Use Policy*, 71, 36-48.
- Eren, O., Kal, S.H. ve Özmen, M. U. (2017). "Türkiye’de Gıda Enflasyonunun Belirleyicileri", *TCMB Ekonomi Notları*, Erişim: 20.07.2021, <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/e7f4cbd3-9c82-4889-9aee-35532bc580ff/en1715eng.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-e7f4cbd3-9c82-4889-9a>

- ee-35532bc580ff-m52grL-.
- European Commission (2008). *Analysing and Addressing Governance in Sector Operations*. Tools and Methods Series. Reference Document No. 4.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, (2021) Private Sector, Erişim: 18.06.2021, <http://www.fao.org/partnerships/private-sector/en/>.
- Fuglie, K. (2016). “The Growing Role of the Private Sector in Agricultural Research and Development World-Wide”, *Global Food Security*, 10, 29-38.
- Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (2015). Kırsal Kalkınma Eylem Planı 2015-2018, Erişim: 24.07.2021, <https://kcp.tarim.gov.tr/KKEP2015-2018.pdf>.
- Gümrük ve Ticaret Bakanlığı (2012). *Türkiye Kooperatifçilik Stratejisi ve Eylem Planı 2012-2016*. Erişim: 18.06.2021, [https://www.gtb.gov.tr/data/51c7eb1d487c8e-0a98f15f9b/t%C3%BCrkiye%20kooperatif%C3%A7ilik%20stratejisi%20ve%20eylem%20plan%C4%B1%20\(2012-2016\).pdf](https://www.gtb.gov.tr/data/51c7eb1d487c8e-0a98f15f9b/t%C3%BCrkiye%20kooperatif%C3%A7ilik%20stratejisi%20ve%20eylem%20plan%C4%B1%20(2012-2016).pdf).
- Gümüšoğlu, S., Kellevezir, I. ve Gümüšoğlu, N. H. (2020). “Yerel Yönetimlerin Tarımsal Politikalarının Ekonomik Kalkınmaya Etkisi ve Dijital Teknoloji Destekli Bir Model Önerisi”, *İzmir İktisat Dergisi*, 35 (3), 647-660.
- İnan, İ. H. (2008). *Türkiye’de Tarımsal Kooperatifçilik ve AB Modeli*. 2. Baskı. İstanbul Ticaret Odası Yayınları Yayın No: 73.
- Kalkınma Bakanlığı (2018). On Birinci Kalkınma Planı (2018-2023) Tarım ve Gıdada Rekabetçi Üretim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 22.06.2021, https://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2020/04/Tarim_ve_GidadaRekabetciUretimOzelIhtisasKomisyonuRaporu.pdf.
- Kayhan, M. (2018). Türkiye Hayvancılık Raporu, Erişim: 14.06.2021, <https://www.istanbulveterinerhekimleri.com/2018/11/09/bir-ilk-turkiye-hayvancilik-raporunun-tamamini-yayinliyoruz/>.
- Keskin, N. ve Yıldırım C. (2019). “İzmir’de Tarımsal Kalkınma ve Büyükşehir Belediyesi”, *İzmir Belediyesi’nin 150. Kuruluş Yıldönümünde Uluslararası Yerel Yönetimler Demokrasi ve İzmir Sempozyumu*, 15-17 Kasım 2018. İzmir Büyükşehir Belediyesi Akdeniz Akademisi, İzmir. 196-213.
- Lerman, Z. and Parliament, C. (1991). “Size and Industry Effects in the Performance of Agricultural Cooperatives”. *Agricultural Economics*. 6, 15-29.
- Lio, M. and Liu, M. C. (2008). “Governance and Agricultural Productivity: A Cross-National Analysis”, *Food Policy*, 33 (6), 504-512.
- Mishra, P. K. and Dey, K. (2018). “Governance of Agricultural Value Chains: Coordination, Control and Safeguarding”, *Journal of Rural Studies*, 64, 135-147.
- Nettle, R., Klerkx, L., Faure, G. and Koutsouris, A. (2017) “Governance Dynamics and the Quest for Coordination in Pluralistic Agricultural Advisory Systems”, *The Journal of Agricultural Education and Extension*, 23 (3), 189-195.
- Önal, N. E. (2019). “Tarımsal Ürün Fiyat Artışlarının Türkiye Tarımının Yapısal So-

- runlarına Dair Gösterdikleri”, *Beykoz Akademi Dergisi*, 2019; 7(1), 62-74.
- Peters, B. G. (2018). “The Challenge of Policy Coordination”, *Policy Design and Practice*, 1(1), 1-11.
- Poole, N. D. and Lynch, K. (2003). “Agricultural Market Knowledge: Systems for Delivery of a Private and Public Good”, *The Journal of Agricultural Education and Extension*, 9 (3), 117-126.
- Rijswijk, K. and Brazendale, R. (2017). “Innovation Networks to Stimulate Public and Private Sector Collaboration for Advisory Services Innovation and Coordination: The Case of Pasture Performance Issues in the New Zealand Dairy Industry”, *The Journal of Agricultural Education and Extension*, 23 (3), 245-263.
- Semerci, A. (2015). “Türkiye’de Çiftçi Örgütleri: Tarımsal Amaçlı Kooperatifler Örneği”. *Tekirdağ Ziraat Fakültesi Dergisi*, 12(1). 65-73.
- Sosyal Güvenlik Kurumu, (2021). SGK Veri Uygulaması, Erişim, 25.07.2021. <https://veri.sgk.gov.tr/>.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019). On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), Erişim: 25.06.2021, <https://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf>.
- Şener, Ü. ve Aydoğan, R. E. (2012). “Kırsal Kalkınmada Yönetişim ve Koordinasyon: Şanlıurfa Örneği”, *7. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, 13-14 Aralık 2012, TEPAV, Ankara. 113-130.
- Tan, S. ve Karaönder, İ. (2013). “Türkiye’de Tarımsal Örgütlenme Politikalarının ve Mevzuatının İrdelenmesi: Tarımsal Amaçlı Kooperatifler Örneği”. *ÇOMÜ Ziraat Fakültesi Dergisi*, 1 (1). 87-94.
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (2004). *II. Tarım Şurası Sonuç Raporu*, Ankara. Erişim: 18.06.2021, https://kutuphane.tarimorman.gov.tr/pdf_goster?file=a64bd-d30766fc5591bb1d473eca9815e#book/5.
- Tarım ve Orman Bakanlığı (2019). *III. Tarım Orman Şurası*, Ankara. Erişim: 18.06.2021, https://kutuphane.tarimorman.gov.tr/pdf_goster?file=95103b6e8f3e-eaa08c79424061920f05&search=III.+Tar%C4%B1m+%C5%9Furas%C4%B1#book/7.
- Tarım ve Orman Bakanlığı (2021). *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (2021-2023)*, Erişim 26.07.2021. [https://www.tarimorman.gov.tr/TRGM/Belgeler/UKKS-Strateji Belgesi.pdf](https://www.tarimorman.gov.tr/TRGM/Belgeler/UKKS-Strateji%20Belgesi.pdf).
- Tarım ve Orman Bakanlığı (2021). *Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Üretici Örgütleri*, Erişim: 26.07.2021. <https://www.tarimorman.gov.tr/TRGM/Link/55/Uretici-Orgutleri>.
- Topuz, B. K., Bozoğlu, M. ve Başer, U. (2017). “Güncel Gelişmeler Kapsamında Türkiye’deki Çiftçi Örgütlerine Yönelik Mevzuatın Değerlendirilmesi”. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 52 Özel Sayı. 140-161.
- TÜİK, (2021). *İşgücü İstatistikleri*, II. Çeyrek: Nisan - Haziran, 2021, Erişim:

- 28.07.2021, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Isgucu-Istatistikleri-II.-Ceyrek:-Nisan---Haziran,-2021-37546>.
- TÜİKb, (2021). Dönemsel Gayrisafi Yurt İçi Hasıla, I. Çeyrek: Ocak - Mart, 2021, Erişim: 28.07.2021, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Donemsel-Gayrisafi-Yurt-Ici-Hasila-I.-Ceyrek:-Ocak---Mart,-2021-37181>.
- Türkiye Gıda ve İçecek Sanayii Dernekleri Federasyonu, (2020). 2020 Dış Ticaret Verileri, Erişim: 23.07.2021, <https://www.tgdf.org.tr/wp-content/uploads/2021/04/2020-Dis-Ticaret-Verileri-HD.pdf>.
- Yavuz, F. ve Dilek, Ş. (2019). *Türkiye Tarımına Yeniden Bakış*. SETA Yayınları: İstanbul.
- Yıldırım, C. (2021). *Tarım Sektörünün Yönetiminde Kapasitenin Geliştirilmesi: Samsun Örneği*, TÜBİTAK: Ankara

KATKI ORANI / CONTRIBUTION RATE	AÇIKLAMA / EXPLANATION	KATKIDA BULUNANLAR / CONTRIBUTORS
Fikir veya Kavram / Idea or Notion	Araştırma hipotezini veya fikrini oluşturmak / Form the research hypothesis or idea	Cuma YILDIRIM
Tasarım / Design	Yöntemi, ölçeği ve deseni tasarlamak / Designing method, scale and pattern	Cuma YILDIRIM
Veri Toplama ve İşleme / Data Collecting and Processing	Verileri toplamak, düzenlenmek ve raporlamak / Collecting, organizing and reporting data	Cuma YILDIRIM
Tartışma ve Yorum / Discussion and Interpretation	Bulguların değerlendirilmesinde ve sonuçlandırılmasında sorumluluk almak / Taking responsibility in evaluating and finalizing the findings	Cuma YILDIRIM
Literatür Taraması / Literature Review	Çalışma için gerekli literatürü taramak / Review the literature required for the study	Cuma YILDIRIM